

Hazafi Zoltán

A KÖZIGAZGATÁS LÉTSZÁMA A SZEMÉLYZETPOLITIKA SZEMSZÖGÉBŐL

The Size of Public Service from the Viewpoint of Personnel Policy

Dr. Hazafi Zoltán, egyetemi docens, intézetvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Emberierőforrás Intézet, hazafi.zoltan@uni-nke.hu

Mindig is aktuális kérdése volt a magyar közigazgatásnak a létszám. Ez ma sincs másként. Vélemények, álláspontok ütköznek azzal kapcsolatban, hogy sok vagy kevés a magyar közigazgatás létszáma. Ugyanakkor ritkán lehet találkozni beazonosítható és megbízható adatokat használó, elemző munkákkal, amelyek a folyamatok s az okok tudományos feltárására is vállalkoznak. Lőrincz Lajos munkásságának egy része kétségtelenül ezekhez tartozott. A tanulmány az ő hagyományait követve veszi górcső alá a személyi állomány mennyiségi és minőségi adatait, a változások irányait, s mindezeket nemzetközi összehasonlítással is megvizsgálja. Rámutat a mindenkori kormányok személyzetpolitikájának azon hiányosságaira, amelyek – a szerző véleménye szerint – kétségtelenül befolyásolták a létszám alakulását. Ezek megnyugtató megoldása vezethet el egy stratégiai alapon szervezett és működtetett személyzetpolitikához.

KULCSSZAVAK:

létszám, személyzetpolitika, közszolgálat, stratégia, tervezés, munkaerőpiac

The size of employment has always been a crucial question of the Hungarian public service, and it has been a real struggle to reach a final consensus about whether it is kept too high or low. However, the debate is rarely supported by investigative studies based on reliable, accurate and easily identifiable data. Nonetheless, one of the few exceptions involves the work of Lajos Lőrincz regarding the public service personnel in terms of quality, quantity and changes of managerial and strategic directions. The aim of this paper is to base the line of reasoning on his traditions, while examining his findings in an international comparison. In addition, it intends to highlight the drawbacks of personnel policies, which has directly affected the headcount level according to the opinion of the author, and it also points out that these shall be overcome in order to have a well-organized and functional personnel policy.

KEYWORDS:

size of employment, personnel policy, public service, strategy, planning, labour market

Mi lehet ma aktuálisabb kérdése a magyar közigazgatásnak, mint a létszám. Közismert, hogy *Lőrincz Lajos* számtalan munkájában foglalkozott a közigazgatási személyzeti politika éppen aktuális kérdéseivel, így a személyi állomány összetételével, jogállásával, az általa korszerűnek gondolt közszolgálati modell kialakításával, s nem utolsósorban a létszámmal. Különösen izgatta az a kérdés, hogy *milyen tényezők* befolyásolják a közigazgatás létszámának alakulását.

Úgy gondolta, hogy a létszám kialakulásában meghatározó a *lakosság száma*, vagyis az, hogy hányan veszik igénybe a közigazgatás szolgáltatásait. Bár lehetne kivételt találni, de általánosságban azt mondhatjuk, hogy a nagyobb népességű államokban a közigazgatás létszáma is nagyobb. Példaként a kínai bürokráciát hozza fel, amelynek létszáma többszörösen meghaladja a magyar közigazgatási személyi állományét, de mégsem mondhatjuk, hogy a lakosság számához viszonyítva nagyobb lenne. Ezzel szemben az *ország területének nagysága* nem meghatározó tényező, például, hiába jóval nagyobb Kanada, mint Hollandia, közigazgatása nem nagyobb, mint Hollandiáé.¹

A lakosság növekedése mellett azonban szerepet tulajdonított a feladatok *mennyiségének és milyenségének*, valamint a *személyi állomány összetételének, rátermettségének és felkészültségének* is a létszám alakulásában. Ezért tartotta fontosnak hangsúlyozni, hogy a kormányok észszerű *személyzetpolitikával*, vagy éppen annak elmulasztásával befolyásolhatják a közigazgatás létszámát, annak egyébként determinált folyamatait.²

A rendszerváltozás előestéjén a belügyminiszter felkérésére készült és a nevével fémjelzhető „Egy koncepció a közszolgálatról” című szakértői anyag úgy fogalmazott, hogy egy valódi személyzeti politikának nem a létszám mennyiségi mutatóira, hanem minőségi összetételére vonatkozó elképzeléseket kell tartalmaznia. *Nem az a kérdés, hogy sok vagy kevés a közigazgatás létszáma – ezt kizárólag a mennyiségi mutatók alapján nem is lehetne objektíven megítélni –, hanem a személyi állomány alkalmas-e arra, hogy a rábízott feladatokat eredményesen teljesítse.* Vagyis a személyi állomány megítéléséhez a mennyiségi mutatók mellett legalább olyan fontosak a minőségi mutatók.

Úgy gondolom, hogy *Lőrincz Lajos* gondolatai ma is aktuálisak és érvényesek, kiindulási pontot képeznek ahhoz, hogy érzelmeiktől mentesen, objektív szempontok alapján, magunk is véleményt formáljunk időszakonként a politikai diskurzus részévé is váló létszám-gazdálkodásról, illetve annak következményéről, a létszám növekedéséről. Abban ugyanis bizonyosak lehetünk – mutat rá *Lőrincz Lajos* –, hogy bár a létszámcsökkentés minden országban kormányzati programmá válik, de ezek hosszabb távon létszámnövekedést eredményeznek.³ Ehhez – figyelemmel a tanulmány szűkre szabott kereteire – csupán két tényezőt, a létszám *mennyiségi és minőségi* jellemzőinek alakulását vesszük górcső alá – többnyire – az egyes időszakok adatainak összehasonlításával, de ott, ahol a rendelkezésre álló adatok le-

1 LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás létszámáról = A közigazgatás személyi állománya*, szerk. FOGARASI József, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 1995, 5.

2 Uo., 9.

3 Uo. 8.

hetővé tesszik, ezt kiegészítjük nemzetközi összehasonlítással is. S mindezt az aktuális kormányzati személyzetpolitika szemszögéből tesszük.

1. LÉTSZÁM MENNYISÉGI MUTATÓJA

A létszám nagyságának megítélésével kapcsolatban sokszor *nemzetközi adatok* kerülnek elő. Ez nem véletlen, hiszen a számok önmagukban nem mondanak semmit, akkor válnak értékelhetővé, ha összehasonlíthatóak, például más országok adataival. A nemzetközi összehasonlíthatósághoz azonban közös módszertani és fogalmi alapokra van szükség, amelyeket többnyire erre „szakosodott” nemzetközi szervezetek alakítanak ki (OECD, EUPAN,⁴ ILO). Ezek közül leggyakrabban – megbízhatóságuk és hozzáférhetőségük miatt – az OECD adatokat használják fel, de egyre gyakrabban készülnek az EUPAN keretében is olyan tanulmányok, amelyek országokat hasonlítanak össze, és ehhez különféle adatokat használnak. Mi is e két szervezet elemzéseire támaszkodunk.

Az egyik EUPAN jelentés azt mutatja, hogy 2006 és 2012 között a tagállamok többségében (17) csökkent a köztisztviselők létszáma. Ez azonban nem egy folyamatos csökkenés eredménye. Míg 2008-ig folyamatos növekedést lehetett megfigyelni a tagállamokban, addig 2008 után – a válság hatására – fordulat következett be, s megindult a létszám csökkenése. Az újonnan csatlakozó EU-tagállamokra egyformán jellemző, hogy a közszolgáltatásban dolgozók létszáma a csatlakozás időpontjában érte el a legmagasabb szintet, ami összefüggésbe hozható az EU-tagsággal együtt járó követelmények teljesítésével. A válság azonban ezekben az országokban is a létszám lefaragására készítette a kormányokat.⁵

Az OECD legfrissebb országjelentése szerint az elmúlt években Magyarországon kismértékben csökkent a kormányzati foglalkoztatás⁶ mértéke a teljes munkaerőhöz⁷ viszonyítva. Míg 2001-ben meghaladta a 20%-ot is, addig 2011-ben 18,8%-ra csökkent. A változás ellenére Magyarország az OECD-n belül továbbra is azon országok közé tartozik, ahol a legmagasabb a kormányzati foglalkoztatás aránya.⁸

4 European Public Administration Network

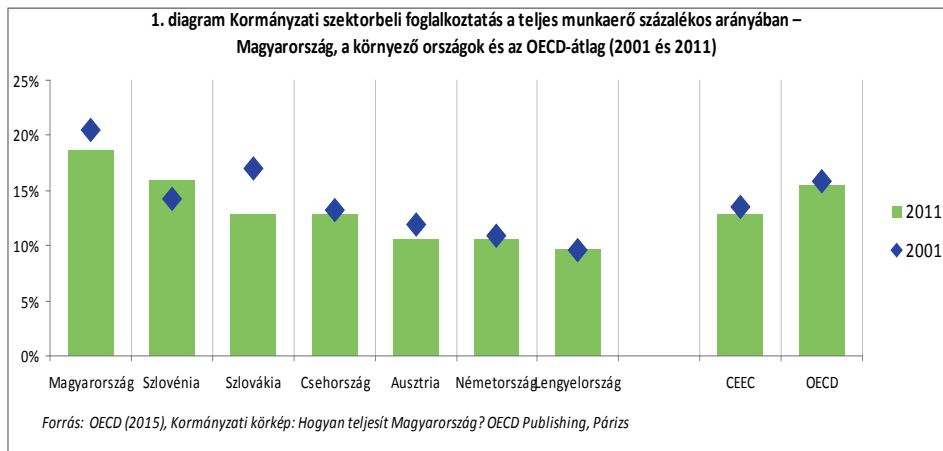
5 Irish Presidency Survey on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member States and Accession States 60th EUPAN Directors General Meeting Dublin Castle, 13th June 2013, 7–9.

6 Az általános kormányzati szektorhoz tartozik: a) központi, területi vagy helyi kormányzat valamennyi szervezeti egysége; b) társadalombiztosítási alapok a kormányzat valamennyi szintjén; c) valamennyi, kormányzati szervek által ellenőrzött és nagyrészt általuk finanszírozott nem piaci nonprofit intézmény. A szektor nem tartalmazza az állami vállalatokat, akkor sem, ha teljes tőkéjüket kormányzati szerv birtokolja. A szektor szintén nem foglalja magába a kormányzati szervek által ellenőrzött és birtokolt kvázi vállalatokat. (*Nemzeti Számlák Rendszere* –1993.)

7 A teljes munkaerő, gazdaságilag aktív népesség: azok, akik megjelennek a munkaerőpiacon, azaz a foglalkoztatottak és a munkanélküliek egyaránt.

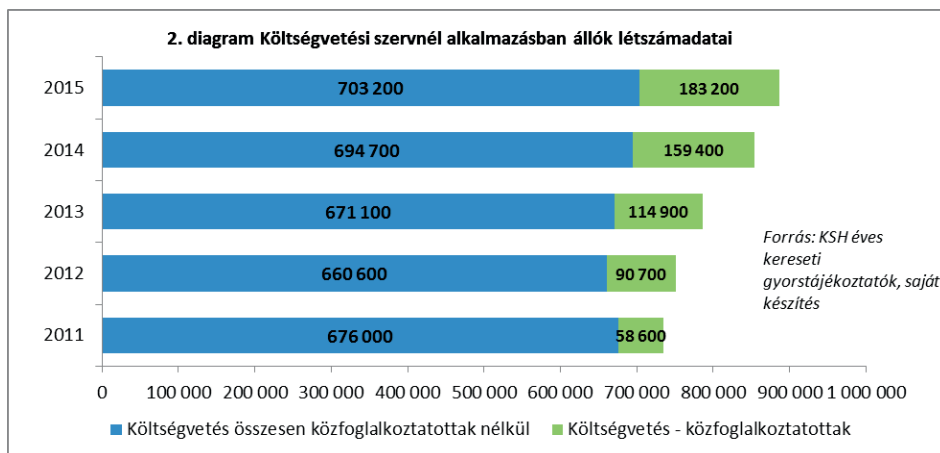
8 OECD (2015), *Kormányzati körkép: Hogyan teljesít Magyarország?* OECD Publishing, Párizs, 44. Forrás: dx.doi.org/10.1787/9789264233720-en

1. diagram • *Kormányzati szektorbeli foglalkoztatás a teljes munkaerő százalékos arányában – Magyarország, a környező országok és az OECD-átlag (2001 és 2011-ben) (Forrás: OECD, 2015, Kormányzati körkép: Hogyan teljesít Magyarország? OECD Publishing, Párizs)*



Ugyanakkor a KSH adatai alapján 2011-től kezdődően újra lassú növekedésnek indult a költségvetési szerveknél alkalmazásban állók létszáma. 2015-ben 4%-kal dolgoztak többen a közszférában, mint 4 évvel korábban.⁹

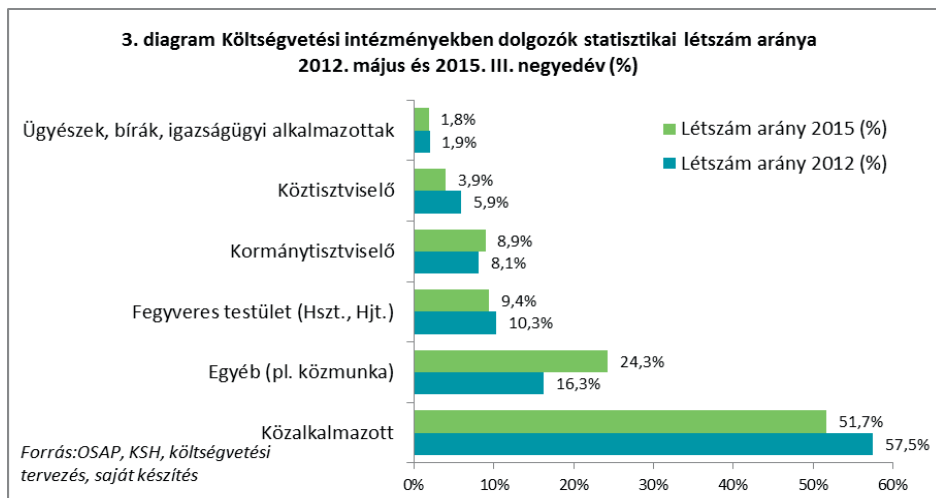
2. diagram • *Költségvetési szervnél alkalmazásban állók létszámadatai (Forrás: KSH éves kereseti gyorstájékoztatók, saját készítés)*



A KSH adataiból az is kiderül, hogy a költségvetési szektor létszámának növekedése jó-részt a kormánytisztviselői létszám emelkedésének tudható be.

⁹ Közfoglalkoztatottak nélkül. Forrás: KSH éves kereseti gyorstájékoztatók. A 2015-ös adatok NGM közlésen alapulnak.

3. diagram • *Költségvetési intézményekben dolgozók statisztikai létszamaránya 2012. május és 2015. III. negyedév (%) (Forrás: OSAP, KSH, költségvetési tervezés alapján saját készítés)*



Létszamarányuk 0,8%-kal (16.968 fő) növekedett. Ezzel párhuzamosan ugyan csökkent a köztisztviselői létszám (10.264 fő), amely összefügg a helyi önkormányzatok és a kormányhivatalok közötti feladat-átrendezéssel s az ezzel együtt járó létszámmozgással, de még így is több ezerrel (6704 fő) ténylegesen növekedett a létszámuk. Ez 2012-höz képest 12%-os növekedést jelent az államigazgatásban. Annak megállapítása, hogy miből adódik ez a növekedés, részletes és összetett elemzést igényel, amihez jelenleg nem állnak rendelkezésre megfelelő adatok, s a vizsgálat jelen tanulmány kereteit is meghaladná. Ugyanakkor, ha teljes magyarázatot nem is, de az okok kibontásához kiindulási pontot mégis adhat a létszám alakulásának *két fontos jellemzője*, amelyekre már Lőrincz Lajos is felhívta a figyelmet.

Az egyik, hogy a magyar közigazgatásban a nyolcvanas években 60-70 ezer főben stabilizálódott a közigazgatás létszáma. Ezzel szemben 1989–1994 között több mint 100 ezerre növekedett. Ennek okát még ma sem tárták fel, de biztosan állítható, hogy a lakosság számának növekedésével nem magyarázható.¹⁰ Sokkal inkább a *kötött létszámgazdálkodás leépülésével*, amely miatt a kormánynak semmilyen eszköze nem maradt a személyzeti politika formálására. A szervek akadálytalanul növelhették a létszámot. Márpedig „E téren – az anarchiát megelőzendő – a legkeményebb központosítást szükséges kialakítani.”¹¹

Mindehhez hozzátesszük, hogy *elmaradt a személyzeti igazgatás centralizációja*, amely nélkül a karrier típusú személyzeti rendszer sem képes kiteljesedni. A köztisztviselői törvény a közszolgálati jogviszony létesítését, s ezzel együtt a *munkáltatói jogok gyakorlását a közigazgatási szervekhez kötötte*, amelynek következtében csaknem háromezer közigazgatá-

¹⁰ LŐRINCZ: i. m. 9.

¹¹ Uo. 10.

si szerv maradt önálló munkáltató, átörökítve ezzel a rendszerváltozás előtti szétaprózódott munkáltatói struktúrát.

Szintén elmaradt a *központi koordinációs mechanizmus* és az ahhoz szükséges személyzetpolitikai – Magyar szavaival élve – szellemi centrum kialakítása, amely egyfelől kidolgozza az *egységes közigazgatási személyzetpolitika* irányait és elveit (személyzetpolitikai koncepció), másfelől biztosítja annak megvalósítását, amelynek során képes az ágazati érdeken felülemelkedni, a különböző szálakon futó személyzetpolitikai elemeket összehangolni. Szintén elmaradt a *térbeli mobilitás* feltételeinek kialakítása, mert nem hoztak létre olyan központi államigazgatási szervet, amely ennek tervezésével foglalkozna.¹² A magyar közszolgálat fejlődése rendszerváltozás után olyan irányt vett, hogy gyakorlatilag *egyik feltételnek sem tudott teljeskörűen megfelelni*.

A legfájóbb hiány a személyzetpolitikai döntéshozatalt támogatni hivatott statisztikai adatok szisztematikus gyűjtésében és felhasználásában mutatkozott meg. S bár már a kilencvenes években létrejött a kormányzati stratégiai döntésekhez szükséges adatigények kielégítését szolgáló közszolgálati statisztikai adatrendszer (KÖZIGTAD), a fejlesztési erőforrások elégtelensége, az adatszolgáltató szervek ellenállása s nem utolsósorban a kormányzati „érdeklődés” hiánya miatt a magyar közigazgatás személyi állományának egyetlen részletes adatbázisa 2006-ban megszűnt.¹³ Ezzel nemcsak egy jól-rosszul kialakított rendszer, illetve jogintézmény tűnt el a közszolgálatból, hanem – néhány statisztikai eredménytábla kivételével – elvesztek a magyar köztisztviselői kar 1994–2006 közötti, ma már pótolhatatlan adatai is. Az adatbázis megszűnése után, jóval szűkebb adattartalommal, eseti, de a szervek teljes körét érintő adatfelvételekre hagyatkozva működött az e-KÖZIGTAD, majd a *Közszolgálati Statisztikai Adatrendszer*, amely egyedi adatok helyett csak összesített statisztikai adatokat gyűjt és tárol. Később komoly erőforrások ráfordításával hozták létre a *Kormányzati Személyügyi Szolgáltató Rendszert* (KSzSzR), amely a lehető legszélesebb körben kezeli mindazokat az adatokat, amelyekre a statisztikai feldolgozások készítéséhez szükség lenne. Ugyanakkor alkalmazhatósága ellentmondásos, s nem tudott beépülni a szervek napi személyügyi tevékenységbe, mivel más nyilvántartó rendszerekkel konkurál.

A KÖZIGTAD fejlesztésével párhuzamosan időközben kiépült az Államkincstár Illetményszámfejtő rendszere (MÁK KIRA), amely az illetményszámfejtésbe építetten tartja nyilván a különösen fontosnak tekinthető létszám- és béradatokat. Ugyanakkor a MÁK KIRA *adatai nem teljeskörűek*. Becslések szerint a korábbi KÖZIGTAD adatbázis adattartalmának kb. 60%-át fedi le, illetve vannak olyan szervek, amelyek kimaradnak a központosított illetményszámfejtésből.¹⁴

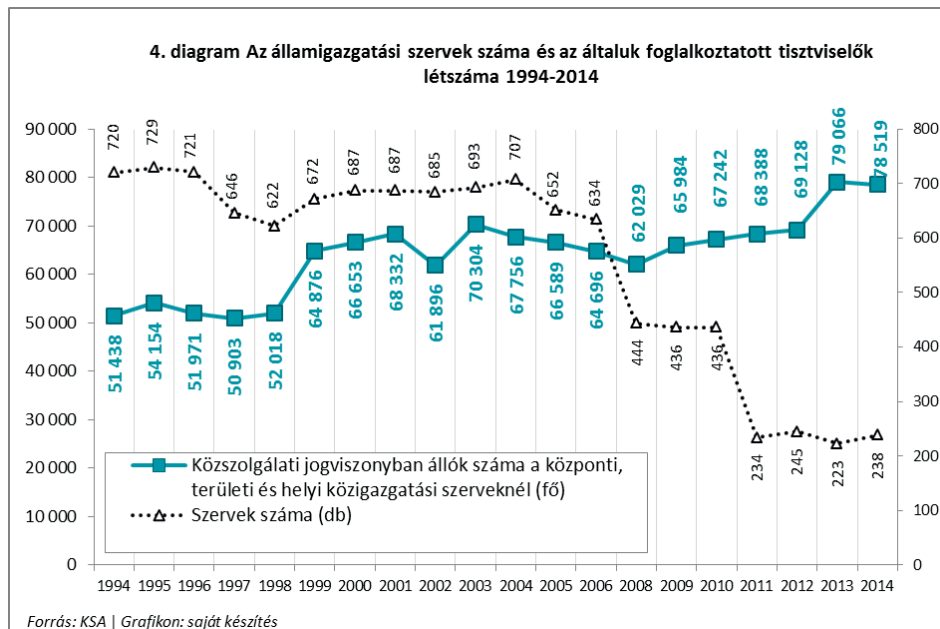
12 LŐRINCZ Lajos: *Magyar Közigazgatás: dilemmák és perspektíva*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988, 97.

13 HAJNAL György: *A KÖZIGTAD jövőjével, továbbfejlesztésével kapcsolatos döntéshozói szempontok*, kézirat, Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2009. január.

14 GAJDUSCHEK György: *A közszolgálati adatgyűjtés rendszerének fejlesztési lehetőségeiről, javaslat az elvárható irányokra*, kézirat (A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium számára készült tanulmány), 2014.

A létszám alakulásának másik jellemzője a *tendenciaszerű* növekedés. Hosszú távon növekszik a létszám, amelyet időszakonként elrendelt létszámcsökkentési programok szakítanak meg.¹⁵

4. diagram • Az államigazgatási szervek száma és az általuk foglalkoztatott tisztviselők létszáma 1994–2014 (Forrás: KSA alapján saját készítés)



Ugyanakkor az elmúlt 20 évben az államigazgatás létszámának alakulása *nem minden esetben mutatott azonos irányba*. Míg 1994–2006 között igazodott a szervek számának változásához, addig 2006 után a szervek számának csökkenése ellenére a létszám emelkedett. Ezt több tényezővel magyarázhatjuk. Egyrészt azzal, hogy 2006 előtt döntően a kiszervezéseknek, illetve a visszaszervezéseknek volt köszönhető a szervezetek számának változása, míg 2006 után a szervezeti összevonások miatt csökkent a szervezetek száma. Másrészt a második periódusban az *önkormányzati feladatok állami átvétele* miatt jelentősen növekedett a létszám, s mint ahogy korábban láttuk, ezzel együtt csak kisebb arányban csökkent a helyi önkormányzatok létszáma. A feladatok átadására ugyan már 2010 előtt is találunk példát,¹⁶ de az állami feladatellátás arányát jelentősen növelő strukturális átalakításokra valójában ezt követően került sor.¹⁷

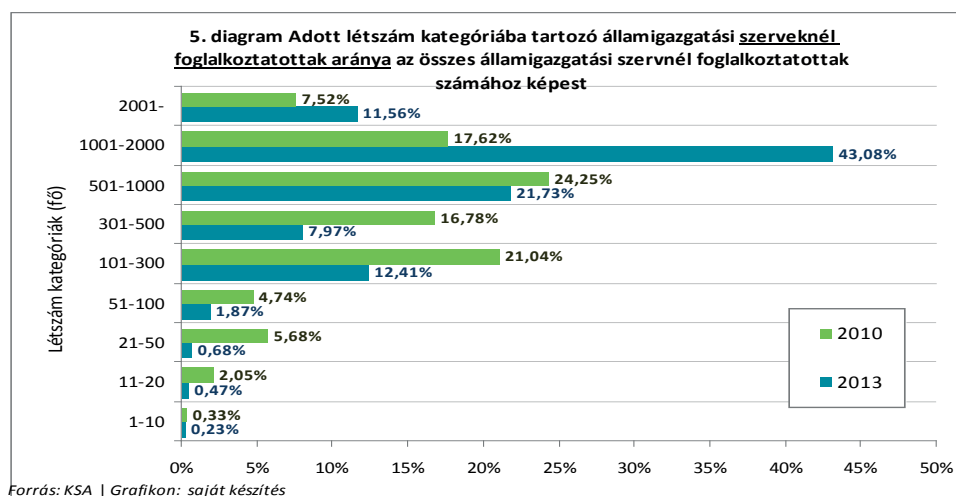
15 GyÖRGY István: *Mennyiségi és minőségi problémák*, IV. Országos Jegyzői (Közigazgatási) Konferencia, Magyar Közigazgatási Kar, 1996, 121.

16 Illetékhivatalok és főépítész irodák.

17 HAZAFI Zoltán: *Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, 53. Forrás: magyaryprogram.kormany.hu/uj-kozszolgálati-eletpalya

Az államigazgatás szervezeti integrációjának köszönhetően – 2010 óta *megfeleződött* a szervek száma – látványosan *megnövekedett a személyi állomány szervezeti koncentrációja*.¹⁸ Több mint megkétszereződött (231%) az egy szervevre jutó átlagos létszám. Ebben leginkább az ezer és kétezer fő közötti létszámot foglalkoztató szervek számának emelkedése játszott szerepet.¹⁹ Míg 2010-ben egy jóval kiegyenlítettebb létszámmegoszlás mellett az ötszáz és ezer fő közötti szervek foglalkoztatták legnagyobb százalékban (24,25%) a kormánytisztviselőket, addig 2013-ban már az ezer és kétezer fő közötti létszámmal rendelkező szervek foglalkoztatták az állomány 43,8%-át.²⁰

5. diagram • Adott létszám kategóriába tartozó államigazgatási szerveknél foglalkoztatottak aránya az összes államigazgatási szervnél foglalkoztatottak számához képest (Forrás: KSA alapján saját készítés)



A nagyobb szervezeti méretekből adódó hatékonyág kihasználásához korszerű, stratégiai alapú emberierőforrás-gazdálkodásra van szükség. Működniük kell azoknak a mechanizmusoknak, pl. stratégiai alapú létszám-gazdálkodás, mobilitás politika, karriertervezés, amelyek révén kiegyensúlyozott, feladatarányos létszámviszonyok alakíthatók ki. Ha ezek működnek, nem lesz szükség kampányszerű létszámcsökkentésekre, s a létszám újratermelésének családottsága is elkerülhető.

18 BALÁZS István: *A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig*, Új Magyar Közigazgatás, 2012/5, 10.

19 HAZAFI: *i. m.*, 49.

20 *Uo.*, 50.

2. A LÉTSZÁM MINŐSÉGI MUTATÓJA

Az optimális létszám nemcsak mennyiségi, hanem minőségi kérdés is. A személyi állomány szakmai összetételétől is függ, hogy a közigazgatás képes-e ellátni a rábízott feladatokat. Ebből a szempontból különösen fontos, hogy ismerjük a közszolgálati tisztviselők szakmai jellemzőit, de talán még fontosabb, hogy tisztában legyünk a közigazgatási szervek szakemberigényeivel. Milyen feladatra, mekkora létszámban, milyen szakmai felkészültséggel és kompetenciákkal rendelkező tisztviselőkre van szüksége a magyar közigazgatásnak rövid és hosszú távon egyaránt. A hosszú távú létszámtervezés a kormányzati személyzetpolitika egyik legfontosabb területe. Ehhez képest azt kell látnunk, hogy sajnálatos módon a KÖZIGTAD 2006-os megszüntetése óta gyakorlatilag nem rendelkezünk aktuális országos adatokkal a közigazgatás szakmai összetételéről, a közszolgálati tisztviselők iskolai végzettségéről, nyelvismeretéről, szakmai tapasztalatáról. Ennek ellenére, hogy mégis képesek vagyunk valamiféle képet alkotni ezekről a jellemzőkről, egy 2014-ben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium megrendelésére végzett kutatásnak köszönhető.²¹

A kutatás *eredeti célja* arra irányult, hogy empirikus adatok elemzése alapján javaslat készüljön a közszolgálati tisztviselők képezési előírásainak korszerűsítésére.²² A jelenleg hatályos Kkr. struktúrája és szabályozási logikája (a feladatköröket központilag teljeskörűen szabályozza, ezekhez konkrét végzettségeket és szakképzettségeket, szakképezéseket rendel) ugyanis még a 90-es években született a felsőoktatás, valamint a szakképzés akkori szakkínálatának alapulvételével. Ugyanakkor a feladatkörök tartalmának tisztázatlansága miatt már kezdettől fogva problémát jelentett, hogy számos feladatkör esetében a képezési előírásokat *ellentmondásosan* határozták meg. Pl. adóeljárás feladatkört el lehetett látni a jogász és a közgazdasági szakképzettség mellett – többek között – informatikatanár szakképzettséggel, vagy a belföldi és nemzetközi piacvédelmi jogi és hatósági feladatkört – többek között – általános orvos szakképzettséggel rendelkező tisztviselő is betölthetett.

Számos esetben a képezési előírások nem a munkáltatói igényeket tükrözték, a szabályozás fogalomhasználata nem volt következetes, ugyanaz a képezési előírás többféle elnevezéssel is szerepelt egy feladatkörön belül. Az eredeti Kkr. csak korlátozottan követte a felsőoktatási, valamint a szakképzési rendszer változásait – a közigazgatásban releváns új szakképzettségek, szakképezések integrálására sok esetben nem került sor –, emiatt alkalmazása a változó közszolgálati környezetben egyre nehezkesebbé vált. A bolognai folyamat keretében a korábbi egyetemi, főiskolai szintű képzési rendszert felváltó alap- és mesterképzési struktúra bevezetésével, az Országos Képzési Jegyzékben (OKJ) szereplő szakképezési kínálat bővülésével és átalakulásával a képezési követelményrendszer túlhaladottá, s így teljes körű revíziója elengedhetlenné vált.

Az új szabályozás kialakítására vonatkozó javaslat elkészítéséhez *kérdőíves felméréssel* adatot gyűjtöttek, egyrészt a feladatkör betöltőjének végzettségéről (szakképzettség vagy szakképezés), feladatairól, hatásköreiről, másrészt „véleménykérdéseket” tettek fel az egyes fel-

21 „Új Közszolgálati Életpálya” ÁROP- 2.2.17 azonosító számú kiemelt projekt.

22 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet (Kkr.)

adatkörökhöz optimálisnak ítélt végzettségről (annak szintjéről, képzési területéről, konkrét szakjáról), szakmai és nem szakmai kompetenciákról, valamint a feladatkörök betöltéséhez szükségesnek tartott korábbi szakmai tapasztalatokról. E két adathalmaznak köszönhetően képet tudunk alkotni a magyar közigazgatás egyik legfontosabb minőségi jellemzőjéről, a szakképzettségéről, valamint az ezzel kapcsolatos munkaerőpiaci igényekről.

Szakmai összetétel²³

A személyi állomány szakmai összetételére három képzési terület (a gazdaságtudományok, a jogi és a műszaki) dominanciája jellemző (22,9%, 13,9%, 13,9%). Csak ezek után következik a közigazgatási, rendészeti és katonai terület (9,9%). Bizonyos szervtípusoknál egyes képzési területek súlya a mintában mért értékükhöz képest kiemelkedő. Így például a gazdaságtudományi végzettségük az önkormányzatoknál és a központi államigazgatási szerveknél, vagy a kormányhivataloknál az agrár végzettségű diplomások, illetve az orvos- és egészségügyi végzettségűek vannak kiemelkedően sokan.

Munkáltatói igények

A munkáltatói vélemények sem mutatnak más sorrendet. A közigazgatási szervek elsősorban gazdaságtudományi (22,4%), jogi (16,9%) és műszaki (14%) végzettségű szakemberekre tartanak igényt. Ebből a szempontból a közigazgatási végzettségűek aránya jóval magasabb (13,3%), mint a tényleges helyzet. A munkáltatói igények kapcsán is tapasztalható, hogy bizonyos képzési területek felülreprezentáltak az egyes szervtípusoknál. A műszaki diplomásokra, valamint az orvos- és egészségügyi területek végzettjeire az önkormányzatoknál jóval az átlag feletti mértékben van igény. Az önkormányzatok és központi államigazgatási szervek inkább gazdaságtudományi végzettségűeket alkalmaznának. Közigazgatási diplomával rendelkezők az önkormányzatoknál tudnak az átlagosnál nagyobb eséllyel elhelyezkedni.

A szakok közül a pénzügy és számvitel alapszak, a jogász osztatlan szak, valamint az igazgatásszervező alapszak messze kiemelkedik. A műszaki terület szakjai közül az építészmérnöki szak a legkeresettebb a közigazgatásban.

A munkáltatói igények vizsgálata fontos információkat nyújthat a Nemzeti Közszolgálati Egyetem képzéseinek folyamatos fejlesztéséhez is.

3. HOGYAN TOVÁBB?

Az optimális létszám problémája messze túlmutat a „hányan vagyunk, sokan vagy kevesen?” kérdésem. Persze nem árt, ha valóban pontosan meg tudjuk mondani, hogy hányan dolgoznak a közigazgatásban, s milyen iskolai végzettséggel, egyéb szakmai kompetenciákkal, demográfiai jellemzőkkel. Ennél azonban többre van szükség ahhoz, hogy a mindenkori kormány kialakítsa magának a stratégiai cselekvés képességét. Ez lényegében azt jelenti, hogy meg tudja határozni a hosszú távú fejlesztési célokat, e célok elérését szolgáló eszközöket, ko-

²³ A kutatási eredményekből közölt adatok és lényegesebb megállapítások a kutatást lezáró jelentésből (kézirat, készítette Kiss László) származnak.

ordinálni, ellenőrizni és felügyelni képes a megvalósítás folyamatát. Ehhez nem pusztán a személyi állomány adatainak együttes kezelésére, aggregált, statisztikai adatok előállítására van szükség, hanem modellszámításokra, előrejelzésekre, egyes kormányzati intézkedések hatásainak elemzésére, esetenként a kockázatok beazonosítására és értékelésére.

Így például a szervezet- és feladatrendszerben megvalósított átalakítások hatással vannak a személyi állomány stabilitására (nő a fluktuáció), a munkakörök struktúrájára (munkakörök átalakulnak, megszűnnek, újak jönnek létre), bizonyos feladatok ellátásához szükséges utánpótlás biztosítására (új tisztviselők felvételére, beillesztésére, továbbképzésére stb. van szükség). Ezekre a kihívásokra a kormányzati személyzetpolitika csak akkor képes reagálni, komplex cselekvési programot kidolgozni, ha birtokában van a szükséges adatoknak.

Közismert, hogy a személyi állomány előregedése régóta probléma a magyar közigazgatásban. Ma már azonban nem is annyira az idősebb generáció „tömeges” nyugdíjba vonulása okozza a problémát, hanem sokkal inkább a fiatalítás strukturális aránytalansága, illetve a magas fluktuáció és a közigazgatás alacsony megtartóereje.

Az évek óta zajló generációváltás eredményeként elsősorban a minisztériumoknál tapasztalható a fiatalok beáramlása.²⁴ Kevésbé érintettek az alsóbb szintű szervek, márpedig vitathatatlan, hogy az előregedés itt is érezteti hatását. Fontos személyzetpolitikai kérdés ezért, hogy milyen okok vezettek ehhez az aránytalansághoz, s milyen intézkedésekkel javítható a helyzet. Az okok feltárásához, az intézkedések kidolgozásához a belépésre, jogviszony megszüntetésére, pályaelhagyásra, az egyéni döntések motivációjára stb. vonatkozó adatokra, elemzésekre van szükség.

A nemzetközi összehasonlítás világosan mutatja a magyar közszolgálat munkaerő-megtartásának gyengeségét. A teljes közigazgatásban a 21–29 (19,6%) és a 31–40 év (37,4%) közötti korosztály aránya már meghaladja ugyan az OECD átlagát (11,4%, 24%), de jelentős hiány mutatható ki a 41–50 év közöttiek tekintetében (HU: 18,2%, OECD: 30%).²⁵ Vagyis a pályára vonzás mellett a beillesztés és a pályán tartás HR-eszközeit is fejleszteni kell.

A személyi állomány adatai azonban sok esetben nem elegendők a problémák feltárásához, illetve az intézkedések meghozatalához. Szükség van a szervezet és a munkakörök ismeretére is. A „ki, mit, hol” kérdés szempontjainak együttes kezelése alapozhatja meg a komplex válaszokat. Visszatérve a generációváltás problémájához, nem elegendő ismerni a személyi állomány korösszetételét, fluktuációs adatait stb., szükség van arra is, hogy felmérjük az érintett munkakörök jellemzőit. Ennek segítségével kockázatelemzés készíthető arról, hogy melyek azok a munkakörök, szakterületek, amelyekben a szervezet stratégiai céljainak elérését veszélyeztető utánpótlási nehézségek léphetnek fel, és ezért a tudás megőrzését szolgáló intézkedéseket kell hozni.²⁶ Jó példa erre a francia közszolgálat, ahol kiemelten kezelik a tudás megőrzése szempontjából érzékeny munkaköröket, s alapvetően a tudásvesztés

24 HAZAFI Zoltán: *Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről*, *Hadtudomány*, 25(2015 – online)/12 (különszám).

25 OECD (2012): *Human Resources Management Country Profiles*, Forrás: www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm (a letöltés ideje: 2016. 04. 15.)

26 SZAKÁCS Gábor: *Koncepció a magyar közszolgálat mentori rendszerének kialakításához*, Belügyminisztérium, Budapest, 2015.

kockázatának felmérésére koncentrálnak. Ehhez a munkaerőpiaci tényezők (munkaerőpiaci kereslet, fluktuáció) mellett a munkakör jellemzőit (szervezetben elfoglalt helye, tudásanyagának formális, informális ismeretei, feladatainak formalizáltsága, tudásanyaga megszerzésének minimális időtartama stb.) is értékeli. Így a kormányzati, szervezeti intézkedésekkel kifejezetten azokat a szakterületeket, munkaköröket célozhatják meg, amelyek tekintetében már rövid távon számolni kell a tudásvesztés kockázatával.²⁷

6. diagram • 50 év feletti személyi állomány aránya a kormányzati szolgálati/közszolgálati jogviszonyban álló személyi állományon belül (Forrás: KSA, 2014. 01. 01. alapján saját készítés)



A kiragadott példákkal azt próbáltam érzékeltetni, hogy a stratégiai kormányzati személyzetpolitikához hozzátartozik egy olyan *komplex döntéstámogató rendszer*, amely a hagyományos személyügyi statisztikai adatok mellett tartalmazza a szervezetek és a munkakörök adatait is. Ugyanakkor nem marad meg a különféle statisztikai adatfeldolgozások előállításának a szintjén, hanem képes az adatokat elemezni és értékelni, előre strukturált jelentéseket, előrejelzéseket készíteni, pl. A közszolgálat éppen aktuális munkaerőpiaci helyzetéről. Ehhez ma még hiányoznak az adatkörök, adatstruktúrák, indikátorok, kutatásmódszertani keretek, ezért a jövő feladata a releváns adatok forrásainak beazonosítása, indikátorok kidolgozása, az adatok gyűjtésére alkalmas informatikai felület, valamint az adatok tárolására alkalmas adatbázis kialakítása. Bizakodásra adhat okot ugyanakkor, hogy a Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020 szintén utalást tesz egy ilyen döntéstámogató rendszer kialakításának szükségességére. Csak remélni lehet, hogy a tervezést megvalósítás is követni fogja.

27 Uo., 113.

4. BIBLIOGRÁFIA

1. BALÁZS István: *A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig*, Új Magyar Közigazgatás, 2012/5.
2. GAJDUSCHEK György: *A közszolgálati adatgyűjtés rendszerének fejlesztési lehetőségeiről, javaslat az elvárható irányokra*, kézirat (A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium számára készült tanulmány), 2014.
3. GYÖRGY István: *Mennyiségi és minőségi problémák* = IV. Országos Jegyzői (Közigazgatási) Konferencia, Magyar Közigazgatási Kar, 1996, 121.
4. GYÖRGY István: *A köztisztviselői pragmatika fejlesztésére irányuló tudományos javaslatok Lőrincz Lajos munkásságában* = *Közjogi tanulmányok: Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*, szerk. IMRE Miklós, LAMM Vanda, MÁTHÉ Gábor, Budapest, Aula, 2006, 453.
5. HAZAFI Zoltán: *Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014.
6. HAJNAL György: *A KÖZIGTAD jövőjével, továbbfejlesztésével kapcsolatos döntéshozói szempontok*, kézirat (Miniszterelnöki Hivatal), Budapest, 2009. január.
7. HAZAFI Zoltán: *Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről*, *Hadtudomány*, 25(2015 – online)/12 (különszám).
8. Irish Presidency Survey on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member States and Accession States 60th EUPAN Directors General Meeting, Dublin Castle, 13th June 2013, 7–9.
9. KISS László: *Kutatási zárótanulmány*, kézirat, „Új Közszolgálati Életpálya” című, ÁROP-2.2.17 azonosító számú kiemelt projekt, 2014.
10. KSH éves kereseti gyorstájékoztatók
11. LŐRINCZ Lajos: *Magyar Közigazgatás: dilemmák és perspektíva*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988, 97.
12. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás és határai* = *Közigazgatás és politika: Tanulmányok a közigazgatás köréből*, szerk. BIHARI Mihály, Kossuth Kiadó, Budapest, 1980, 233.
13. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás létszámáról* = *A közigazgatás személyi állománya*, szerk. FOGARASI József, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1995.
14. OECD: *Kormányzati körkép: Hogyan teljesít Magyarország?* OECD Publishing, Párizs, 2015, 44. Forrás: dx.doi.org/10.1787/9789264233720-en
15. OECD: *Human Resources Management Country Profiles*, 2012. Forrás: www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm (a letöltés ideje: 2016. 04. 15.)
16. SZAKÁCS Gábor: *Koncepció a magyar közszolgálat mentori rendszerének kialakításához*. Forrás: bmprojektek.kormany.hu/download/7/0a/51000/Koncepci%C3%B3_a_k%C3%B6zszolg%C3%A1lat_mentori_rendszer%C3%A9nek_kialak%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1r%C3%B3l.pdf

Dr. Hazafi Zoltán (hazafi.zoltan@uni-nke.hu): 53 éves, jogász, intézetvezető, egyetemi docens a Nemzeti Közsolgálati Egyetemen, szakmai főtanácsadó a Belügyminisztériumban. Tanulmányait a Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, az Ecole Nationale d' Administration francia vezetőképzőben, az ELTE Jogi Továbbképző Intézetben, valamint a Budapesti Műszaki Egyetemen végezte. Jogi végzettsége mellett európai jogi szakjogászi és minőségmenedzser szakképzettséget is szerzett. Több mint 25 éve dolgozik a közigazgatásban a közszolgálat fejlesztése és a kormányzati személyzetpolitika területén. Szűkebb szakterülete a közszolgálati jog és a korszerű HR-megoldások elterjesztése a közigazgatásban – ezekkel kapcsolatosan készítette doktori értekezését –, de foglalkozott közigazgatási minőségfejlesztéssel és szervezetfejlesztési projektekkel is. A Publico Bono és az Új Magyar Közigazgatás szerkesztőbizottságainak tagja. Oktatott a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán, valamint a Zsigmond Király Főiskolán. Eddigi munkásságát „A közszolgálatért érdemjel” bronz fokozatával, valamint Magyar Zoltán-díjjal ismerték el.